

**AUTO núm. 15/03**, de 20 de enero, recaído en recurso de amparo núm. 1.925/2002.

## **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito registrado el 1 de abril de 2002, el Procurador don Santos Gandarillas Carmona, obrando en nombre y representación de don Leopoldo Barreda de los Ríos y otros quince Diputados del Parlamento Vasco y miembro del grupo parlamentario popular Vasco-Euskal Talde Popularra en dicha Asamblea, formuló recurso de amparo contra la decisión adoptada por el Presidente de la Cámara de someter a votación separada las enmiendas a la totalidad presentadas en relación con el Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el año 2002, porque habría lesionado su derecho a la participación política, recogido en los dos apartados del art. 23 CE, también desde la óptica de la igualdad del art. 14 CE.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

a) Diversos grupos parlamentarios (Popular Vasco-Euskal Talde Popularra, Socialista Vasco-Euskal Sozializtak y Batasuna) presentaron enmiendas a la totalidad del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 2002, solicitando la devolución del mismo al Gobierno autonómico. De acuerdo con la práctica parlamentaria (seguida de forma ininterrumpida desde 1988), tales enmiendas a la totalidad se votan conjuntamente (lo que, de haberse producido en la presente ocasión, habría supuesto, probablemente, la devolución del citado proyecto, ya que los grupos parlamentarios que promovieron las citadas enmiendas cuentan con 39 parlamentarios de los 75 que integran la Cámara).

b) En la reunión de la Junta de portavoces celebrada en el Parlamento Vasco el 11 de diciembre de 2001, un parlamentario del grupo Eusko Alkartasuna propone que la votación de cada una de las enmiendas sea por separado, extremo del que discrepan los representantes de los Grupos parlamentarios que las han impulsado. Al día siguiente el Presidente del Parlamento Vasco comparece ante los medios de comunicación para anunciar que las enmiendas presentadas a la totalidad se votarán de forma separada.

c) Los grupos que habían presentado las enmiendas a la totalidad critican tal decisión y no acuden al Pleno convocado para el debate y votación de las enmiendas de totalidad del Proyecto de Plenos el 14 de diciembre, impidiendo que se constituya la sesión por falta de quorum. La misma estrategia es seguida los días 18, 21 y 28 de diciembre. Sin embargo, la sesión del 31 de diciembre pudo constituirse por la presencia de los parlamentarios del grupo parlamentario de Batasuna, y en la misma se votó cada una de las enmiendas a la totalidad por separado, siendo todas ellas rechazadas.

Los recurrentes, integrantes del Grupo parlamentario Popular Vasco– Euskal Talde Popularra, estiman que la decisión adoptada por el Presidente del Parlamento Vasco vulnera sus derechos a participar en los asuntos públicos que proclama el art. 23 CE en sus dos apartados, también desde la óptica de la igualdad reconocida en el art. 14 CE.

3. En su escrito de demanda, los recurrentes estiman que la votación conjunta de las enmiendas de la totalidad es adecuada, porque tienen en común la pretensión de devolver el Proyecto de Ley de presupuestos para el 2002 al Gobierno. Sumar a tal finalidad, como hace el Presidente del Parlamento Vasco, las justificaciones de cada decisión es, además de una pretensión imposible en una realidad política como la vasca, una estratagema que altera el objeto de la votación (de la devolución del Proyecto se pasa ahora a cada una de las enmiendas de totalidad) y desconoce el Reglamento del Parlamento Vasco –RPV en adelante– (en la medida en que altera su aplicación, hasta ahora realizada al amparo del art. 111, al que se remite el 123 del mismo cuerpo normativo). Se olvida así la importancia que presentan, en relación con el derecho contenido en el art. 23.2 CE, el reglamento parlamentario (STC 37/2000, de 31 de enero) y la costumbre y los usos parlamentarios, como fuente del Derecho parlamentario (STC 206/1992, de 27 de noviembre).

No son convincentes, a juicio de los recurrentes, las justificaciones ofrecidas por el Presidente del Parlamento Vasco para separarse de una práctica parlamentaria establecida hace muchos años. De un lado, porque se apoyan en preceptos inaplicables al caso: a) el art. 124.9 RPV le permite ordenar los debates y las votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto, lo que no parece ser de aplicación a la fase prevista en el 124.5.a RPV; b) los arts. 124-bis. 2 y 3 RPV, que prevén la actuación del Presidente de la Comisión y de la Cámara se refieren por su parte a la tramitación del dictamen, sin que puedan alcanzar al Pleno inicial, regulado en el 124-bis.1 del mismo cuerpo normativo; c) el art. 113.2 RPV incluido dentro del procedimiento legislativo ordinario tampoco es de aplicación, porque remite expresamente al 112, en cuyo apartado primero se indica "finalizado el debate a la totalidad sin que se hubiera acordado la devolución del proyecto al Gobierno", regulado a su vez en el art. 111 RPV.

De otro lado, y este es el perfil que presenta especial interés en el actual proceso de amparo, la decisión del Presidente del Parlamento Vasco vulnera sus derechos a la participación en los asuntos públicos y al acceso a los cargos públicos que proclama en sus dos apartados el art. 23 CE (también desde la óptica de la igualdad reconocida en el art. 14 CE). El Presidente del Parlamento Vasco no ha querido dictar una resolución interpretativa (para ello hubiera precisado del parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, art. 24.2 RPV). Ha reconocido, por el contrario, que la alteración del procedimiento de votación respondía a "estrictas razones puntuales o coyunturales". Pero tal derogación singular del Reglamento y de su aplicación no puede responder a meras razones de oportunidad; alterando así de manera sustancial no solamente el procedimiento de

formación de voluntad de la Cámara en orden a expresar un eventual rechazo del Proyecto de presupuestos, sino también el sentido y la contribución del voto individual en dicha conformación de voluntad. Con tal proceder, el Presidente no solamente ha abandonado la imparcialidad y neutralidad inherentes al carácter institucional, no partidista, de su cargo; ha adoptado una decisión arbitraria y concediendo un mínimo plazo de maniobra (cuarenta y ocho horas) a los distintos grupos parlamentarios que habían presentado una enmienda a la totalidad.

4. Mediante providencia de 1 de julio de 2002, la Sección acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a los solicitantes del amparo para que alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la posible existencia del siguiente motivo de inadmisión: art. 50.1.c) LOTC respecto de la decisión del Presidente del Parlamento vasco, por carecer manifiestamente la demanda de contenido constitucional que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte de este Tribunal.

5. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite conferido a través del escrito registrado en este Tribunal el 25 de julio de 2002, en el que entiende, en primer lugar, que el derecho que podría encontrarse afectado por la actuación del Presidente del Parlamento Vasco sería el contenido en el art. 23.2 CE, y que estamos ante un derecho de configuración legal (SSTC 161/1988, FJ 4; 181/1989, FJ 4; 36/1990, FJ 2 y 205/1990, FJ 5) del que forma parte el derecho a la enmienda (STC 38/1999), que garantiza la posibilidad de someter las iniciativas de un determinado grupo parlamentario al debate, ya sea en Comisión o en el Pleno, así como su defensa y ulterior votación. Los recurrentes no se han visto privados de ninguna de estas facultades, habiendo podido haber presentado su enmienda a la totalidad, que fue admitida a trámite, y posteriormente discutida y valorada, por lo que no es posible considerar lesionado su derecho fundamental. El art. 57 RPV atribuye al Presidente la función de dirigir y ordenar el desarrollo de los debates, y el art. 111 del mismo cuerpo legal, referido al debate de la Ley de presupuestos, no regula ni especifica la forma de proceder al desarrollo de la votación. Si bien es cierto que el Presidente alteró el régimen consuetudinario que hasta aquél momento había venido rigiendo la votación de las enmiendas a la totalidad, tal infracción de una norma reglamentaria no abre por sí sola la vía del recurso de amparo si la misma no compromete el derecho fundamental recogido en el art. 23.2 CE (vid AATC de 21 de marzo de 1984, 8 de mayo de 1985, 15 de enero de 1986, 12 de marzo de 1986, 11 de marzo de 1987 y 27 de mayo de 1987).

6. La representación de los recurrentes formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el siguiente 29 de julio, observando, en lo fundamental, que la decisión del Presidente privó a los recurrentes del ejercicio de su derecho a votar la devolución de los presupuestos generales de la

comunidad para el 2002 al imponerles, en su lugar, la votación separada de las distintas enmiendas. Tal derecho les asiste por encontrarse reflejado en su Reglamento parlamentario "de conformidad con la inteligencia y aplicación que de este Reglamento se ha venido haciendo año tras año". Reitera, por lo demás, los argumentos contenidos en la demanda de amparo sobre el carácter excepcional de la medida acordada por el Presidente de la Cámara y su incidencia en el derecho a la enmienda, que consagra la vulneración de los derechos contenidos en los apartados 1 y 2 del art. 23 CE.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La presente demanda de amparo cuestiona si la decisión del Presidente del Parlamento Vasco de votar separadamente cada una de las tres enmiendas a la totalidad presentadas en relación con el Proyecto de Ley para los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el año 2002 ha desconocido sus derechos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y a mantenerse en el cargo público sin perturbaciones (art. 23.2 CE), en relación con el principio de igualdad (art. 14 CE).

El Ministerio Fiscal interesa la inadmisión de la presente demanda de amparo, por considerar que carece de contenido constitucional que justifique una decisión de fondo por parte de este Tribunal [art. 50.1 c) LOTC]. La queja en ella contenida guarda mayor conexión con el derecho a que las personas que han accedido a las funciones y cargos públicos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que las leyes dispongan (art. 23.2 CE) que con el derecho de participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Desde aquella perspectiva, el Ministerio Fiscal concluye señalando que, si bien es cierto que el Presidente del Parlamento Vasco se ha separado del régimen consuetudinario que regía los debates a la totalidad de los proyectos de Ley de presupuestos para la comunidad autónoma, no se ha menoscabado ninguna facultad relacionada con el derecho de enmienda (presentación, debate y votación) que deba ser reparada en esta sede.

2. Antes de examinar la eventual concurrencia de la citada causa de inadmisión de la demanda en lo referido a la pretendida lesión del derecho contenido en el art. 23.2 CE debemos hacer algunas consideraciones sobre otros extremos que podrían oponerse a la tramitación de la presente demanda de amparo, referidos a la naturaleza e impugnabilidad de la decisión adoptada por el Presidente del Parlamento Vasco.

No presenta dudas que la decisión del Presidente del Parlamento Vasco es enjuiciable a través de esta vía, no sólo por el tenor literal empleado por el art. 42 LOTC (decisión o acto sin

valor de ley), sino también porque hemos señalado que lo relevante es determinar "si existe o no un acto de los poderes públicos -incluso la actuación por vía de hecho- que pueda, supuestamente, haber violado un derecho o libertad fundamental susceptible de amparo" (STC 7/1992, de 16 de enero, FJ 1). Debemos asimismo entender que es firme, en la medida en que no se prevén mecanismos internos que puedan enjuiciarla (STC 125/1990, de 5 de julio, FJ 4), y que tampoco se habrían revelado útiles aquellas pretensiones suscitadas después de que se celebrara el Pleno de 31 de diciembre del año 2001 (vid. STC 227/2000, de 31 de enero, FJ 2).

Tampoco evitaría nuestro control el entendimiento de que estamos en presencia de un interna corporis, puesto que si bien es cierto que nuestra primera jurisprudencia siguió tal dirección (AATC 183/1984, de 21 de marzo y 706/1986, de 17 de septiembre y STC 90/1985, de 22 de julio), posteriormente hemos señalado que tales actos internos tienen que respetar los derechos fundamentales (SSTC 118/1988, de 20 de junio, 161/1988, de 20 de septiembre, 23/1990, de 15 de febrero, 214/1990, de 20 de diciembre, 15/1992, de 10 de febrero y 118/1995, de 27 de julio).

3. Procede, pues, examinar si la decisión de someter separadamente a votación las enmiendas de totalidad al Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha podido lesionar los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE.

Para poder evaluar si se ha producido o no la denunciada lesión interesa recordar, "en primer lugar, que en una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero y 10/1983, de 21 de febrero, este Tribunal ha establecido una directa relación entre el derecho de un parlamentario «ex» art. 23.2 CE con el que nuestra Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos en el art. 23.1, pues «son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos», como hemos declarado recientemente en la STC 107/2001, de 23 de abril, F. 3, con cita de la STC 38/1999, de 23 de marzo. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido o sería ineficaz si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio (SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo). Y, en consecuencia, hemos declarado que tal derecho sería vulnerado «si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes», como ha declarado la mencionada STC 38/1999 con referencia a las SSTC 36/1990, de 1 de marzo, y 220/1991, de 25 de noviembre. También ha de recordarse, en segundo término, que como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, se trata de «un derecho de configuración legal» y esa configuración «comprende los Reglamentos parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan». Por lo que, una vez conferidos por la norma reglamentaria, tales derechos

y facultades «pasan a formar parte del "status" propio del cargo de parlamentario» (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 2), pudiendo sus titulares reclamar la protección del «"ius in officium" que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los del propio órgano en el que se integren», y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, por todas)" (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2).

Todas estas circunstancias "imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el status constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación (...) so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2, por todas]" (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 2 in fine).

4. En la demanda de amparo se sostiene que la indebida restricción del derecho de enmienda ha desconocido los derechos reconocidos "en el art. 23.1 y 2 de la Constitución, inclusive también desde la óptica del principio de igualdad (art. 23 en relación al [sic] 14 de la Constitución)". Debemos inadmitir, a limine, las quejas referidas a los arts. 23.1 y 14 CE.

En efecto, debemos precisar, como ya hicimos en la STC 23/1990, de 15 de febrero, que "el derecho fundamental que, eventualmente, habría sido conculcado no es -al menos, no directamente- el de participación en los asuntos públicos al que alude el apartado primero del art. 23, sino el que reconoce su segundo apartado, en cuanto, según la queja del recurso, se había impedido a los Diputados recurrentes el ejercicio de una facultad -la de enmienda- que, reglamentariamente prevista, se integra en el status del cargo público que desempeñan. E igualmente hay que añadir que el derecho que se consagra en ese precepto constitucional (art. 23.2) es un derecho de configuración legal" (FJ 5).

Por otra parte, de existir una lesión del principio de igualdad, ésta "se subsumiría en la vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE, (...) pues como reiteradamente hemos declarado, siendo este último derecho una especificación, en lo que toca al acceso y permanencia en los cargos y funciones públicas, del principio general de igualdad, en supuestos de esta naturaleza el art. 14 sólo puede ser invocado en conexión con alguna de las discriminaciones que en él explícitamente se prohíben (STC 119/1990, FJ 3, con referencia a otras Sentencias anteriores)". Lo que quiere expresarse es que la decisión del Presidente del Parlamento vasco de apartarse del criterio manejado anteriormente "sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental consagrado por el art. 23.2, si tal precedente puede considerarse integrado

en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso al cargo o función pública, o la permanencia en aquél o en ésta" (SSTC 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5 y 64/2002, de 11 de marzo, FJ 7, entre otras).

5. Centrada así la cuestión, hemos de compartir, a la vista de la jurisprudencia anteriormente reseñada, las conclusiones alcanzadas por el Ministerio Fiscal, entendiendo que la queja relacionada con la eventual lesión del derecho contenido en el art. 23.2 CE carece de un mínimo contenido constitucional que justifique una decisión de fondo por parte de este Tribunal.

No es preciso determinar si el Presidente del Parlamento Vasco ha actuado al margen de la normativa parlamentaria; lo esencial es determinar si ha menoscabado el derecho de los parlamentarios a proponer, discutir y votar enmiendas. Ésta es la única perspectiva que puede manejarse en esta vía procesal, porque, como "hemos precisado en la STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2, y últimamente en la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ3 a), [...] «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental», pues «sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes»" (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2)".

Nuestro examen no puede alcanzar, pues, como pretenden los recurrentes, a determinar si la decisión adoptada por el Presidente del Parlamento Vasco se apartó injustificadamente de las previsiones reglamentarias y de los usos parlamentarios. Nuestra única misión, en este concreto trámite procesal (art. 53.2 CE), es analizar si se ha podido producir una lesión en el ejercicio del derecho fundamental contenido en el art. 23.2 CE. Y la respuesta a dicho interrogante es negativa. La opción de votar separadamente las enmiendas a la totalidad en el Proyecto de Ley de presupuestos ha afectado por igual a todos los parlamentarios de la Cámara (por lo que no se aprecia lesión del principio de igualdad) y no ha impedido que los parlamentarios recurrentes se negaran a la tramitación del mismo. Desde el momento en que los recurrentes han podido ejercer sus facultades de enmienda, debate y votación en igualdad de condiciones que el resto de los parlamentarios vascos debemos concluir que no se ha producido lesión alguna en los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria y que son los asegurados a través del art. 23.2 CE. Lo que la demanda de los recurrentes plantea, en definitiva, es una discrepancia relacionada con la interpretación dada por el Presidente del Parlamento Vasco a una disposición reglamentaria. Y tal pretensión no puede ser

atendida a través de este tipo de proceso más que en el supuesto de hubiera desconocido el ius in officium de los parlamentarios, cosa que en el presente caso no ha sucedido.

A la vista de las consideraciones anteriores, procede acordar la inadmisión a trámite de la demanda de amparo, con arreglo a lo previsto en el artículo 50.1 c) LOTC, por carecer manifiestamente de contenido constitucional que justifique una decisión sobre su fondo por parte de este Tribunal.

Por todo lo expuesto, la Sección

### **ACUERDA**

Inadmitir el presente recurso de amparo núm. 1925-2002, interpuesto por Leopoldo Barreda de los Ríos y otros parlamentarios vascos contra la decisión del Presidente del Parlamento regional de someter a votación separadamente las enmiendas presentadas a la totalidad del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 2002.

Madrid, a veinte de enero de dos mil tres.